HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua extinsă)

10 decembrie 2025 *

„Politică comercială – Protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de o țară terță – Măsuri restrictive adoptate de Statele Unite împotriva Iranului – Sancțiuni secundare care împiedică persoanele fizice sau juridice din Uniune să aibă relații comerciale cu întreprinderile vizate de măsurile menționate – Interdicția de a se conforma unei asemenea legislații – Articolul 5 al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 2271/96 – Decizia Comisiei de a autoriza o persoană juridică din Uniune să se conformeze legislației respective – Notificarea deciziei către întreprinderea care face obiectul măsurilor restrictive ale țării terțe – Efect retroactiv – Luarea în considerare a activităților acestei întreprinderi excluse din domeniul de aplicare al măsurilor respective”

În cauza T-518/23,

Middle East Bank, Munich Branch, cu sediul în München (Germania), reprezentată de C. Franz și N. Bornemann, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de M. Kellerbauer și L. Puccio, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Clearstream Banking AG, cu sediul în Eschborn (Germania), reprezentată de C. Schmitt și T. Bastian, avocați,

intervenientă,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă),

compus, la deliberări, din domnul S. Papasavvas, președinte, doamna A. Marcoulli (raportoare), domnii J. Schwarcz și W. Valasidis și doamna L. Spangsberg Grønfeldt, judecători,

grefier: doamna S. Jund, administratoare,

* Limba de procedură: germana.

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

– memoriul în intervenție al intervenientei depus la grefa Tribunalului la 22 martie 2024;

– memoriul în adaptarea cererii introductive depus la grefa Tribunalului la 22 octombrie 2024 și observațiile Comisiei și ale intervenientei depuse la grefa Tribunalului la 20 noiembrie și, respectiv, la 16 decembrie 2024;

– măsura de organizare a procedurii din 9 decembrie 2024 și răspunsul Comisiei depus la grefa Tribunalului la 20 decembrie 2024;

– motivele noi depuse la grefa Tribunalului la 27 ianuarie 2025 și observațiile Comisiei și ale intervenientei depuse la grefa Tribunalului la 18 și, respectiv, la 21 februarie 2025;

– decizia președintelui Camerei a doua extinse de a nu depune la dosar memoriul în adaptarea cererii introductive depus la grefa Tribunalului la 2 iunie 2025,

în urma ședinței din 10 iunie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea formulată în temeiul articolului 263 TFUE, reclamanta, Middle East Bank, Munich Branch, solicită anularea Deciziei de punere în aplicare C(2023) 2963 final a Comisiei din 27 aprilie 2023 prin care se acordă intervenientei, Clearstream Banking AG, o autorizație în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 2271/96 al Consiliului din 22 noiembrie 1996 de protecție împotriva efectelor aplicării extrateritoriale a unei legislații adoptate de către o țară terță, precum și a acțiunilor întemeiate pe aceasta sau care rezultă din aceasta (JO 1996, L 309, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 1, p. 75) (denumită în continuare „prima decizie atacată”), precum și a Deciziei de punere în aplicare C(2024) 4478 final a Comisiei din 24 iunie 2024 prin care se acordă intervenientei o nouă autorizație în temeiul aceleiași dispoziții în ceea ce privește anumite titluri de valoare și fonduri păstrate sau depozitate la aceasta (denumită în continuare „a doua decizie atacată”).

Istoricul litigiului și situația de fapt ulterioară introducerii acțiunii

2 La 8 mai 2018, președintele Statelor Unite ale Americii a anunțat decizia sa de a retrage țara sa din Acordul privind programul nuclear al Iranului, semnat la Viena (Austria) la 14 iulie 2015, și de a restabili sancțiunile împotriva Republicii Islamice Iran care fuseseră ridicate pe baza acestuia. Prin sancțiunile respective se interzice printre altele persoanelor care se află sub jurisdicția Statelor Unite ale Americii (sancțiuni primare) și persoanelor care nu se află sub această jurisdicție (sancțiuni secundare), precum persoane fizice sau juridice din Uniunea Europeană, să întrețină relații comerciale cu persoane care figurează pe „lista cetățenilor desemnați în mod specific și a persoanelor ale căror active sunt blocate” (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List) (denumită în continuare „lista SDN”), întocmită de Office of Foreign Assets Control (OFAC) [Oficiul de Control al Activelor Străine (OFAC), Statele Unite].

Cu privire la reclamantă, la intervenientă și la relațiile lor

3 Reclamanta este sucursala germană a Băncii iraniene Middle East Bank (MEB). În 2019, pe baza unui contract de depozit încheiat cu o altă bancă germană, reclamanta a achiziționat obligațiuni.

4 MEB figurează pe lista SDN din luna noiembrie 2018, în ceea ce privește sancțiunile primare, și începând cu 8 octombrie 2020, în ceea ce privește sancțiunile secundare.

5 Intervenienta este o societate germană. Aceasta este responsabilă cu decontarea titlurilor de valoare, cu păstrarea titlurilor de valoare și cu gestionarea titlurilor de valoare naționale și străine. Ea este singura bancă depozitară de titluri de valoare autorizată în Germania.

6 Astfel, intervenienta este însărcinată cu păstrarea titlurilor de valoare ale reclamantei.

7 Întrucât intervenienta a blocat titlurile de valoare ale reclamantei, banca germană de depozit a acesteia din urmă nu a fost în măsură să execute un ordin de vânzare a titlurilor de valoare dat de reclamantă la 16 ianuarie 2020.

8 La 29 decembrie 2020, întrucât nu a putut obține informații cu privire la situația titlurilor sale de valoare, reclamanta a introdus o acțiune împotriva intervenientei la Landgericht Frankfurt am Main (Tribunalul Regional din Frankfurt pe Main, Germania). Această acțiune a fost respinsă.

9 La 22 decembrie 2021, reclamanta a formulat apel la Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Tribunalul Regional Superior din Frankfurt pe Main), instanță în fața căreia intervenienta a depus, la 20 decembrie 2022, cererea de autorizare pe care o prezentase Comisiei Europene la 26 februarie 2021, în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 (denumită în continuare „prima cerere de autorizare”). Acest apel a fost respins.

10 La 4 și, respectiv, la 11 aprilie 2023, intervenienta și reclamanta au formulat un recurs în fața Bundesgerichtshof (Curtea Federală de Justiție, Germania).

Cu privire la contactele dintre reclamantă și Comisie

11 După ce a luat cunoștință, la 2 ianuarie 2023, de prima cerere de autorizare, reclamanta s-a adresat prin scrisoare Comisiei pentru a fi ascultată în ceea ce privește această cerere. Comisia a confirmat primirea acestei scrisori la 18 ianuarie 2023. La 25 ianuarie 2023, reclamanta a transmis informații Comisiei.

12 Prin scrisoarea din 1 martie 2023, Comisia a invitat reclamanta să prezinte observații cu privire la prima cerere de autorizare. La 7 martie 2023, reclamanta și-a prezentat observațiile. La 10 mai 2023, aceasta a solicitat informații cu privire la rezultatul procedurii de autorizare.

13 Prin scrisoarea din 21 iunie 2023, Comisia a informat reclamanta că, la 27 aprilie 2023, a adoptat prima decizie atacată și i-a comunicat o descriere a conținutului acesteia.

Cu privire la deciziile atacate

14 Prin prima decizie atacată, Comisia a autorizat intervenienta să se conformeze anumitor acte cu putere de lege din Statele Unite ale Americii menționate în anexa la Regulamentul nr. 2271/96 (denumite în continuare „actele cu putere de lege citate în anexă”) în ceea ce privește titlurile de valoare sau fondurile reclamantei care sunt păstrate sau depozitate la intervenientă pentru o perioadă de 12 luni (denumită în continuare „autorizația inițială”).

15 Prin intermediul celei de a doua decizii atacate, Comisia a acordat intervenientei o nouă autorizație care îi permite să se conformeze actelor cu putere de lege citate în anexă în ceea ce privește titlurile de valoare sau fondurile reclamantei care sunt păstrate sau depozitate la intervenientă pentru o nouă perioadă de 12 luni (denumită în continuare „noua autorizație”).

Concluziile părților

16 Reclamanta solicită în esență Tribunalului:

– anularea primei și a celei de a doua decizii atacate (denumite în continuare, împreună, „deciziile atacate”);

– declararea nelegalității refuzului de acces și de divulgare a deciziilor atacate;

– interzicerea „prelungirii” de către Comisie a autorizației inițiale;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată;

– obligarea intervenientei la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.

17 Pe de altă parte, reclamanta solicită Tribunalului „să se pronunțe cu privire la admisibilitatea acțiunii în raport cu interesul [său] de a exercita acțiunea […] fără a intra în dezbaterea fondului” și să oblige Comisia să prezinte prima decizie atacată.

18 Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii în totalitate;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

19 Intervenienta solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii în totalitate;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor efectuate de aceasta.

În drept

20 Este necesar să se arate că, deși, în ansamblul actelor depuse la Tribunal, reclamanta a prezentat un total de nouă capete de cerere, ale căror conținut, numerotare și text au fost modificate progresiv, concluziile sale trebuie înțelese astfel cum figurează la punctul 16 de mai sus. Cu toate

acestea, în măsura în care în ședință ea a susținut de asemenea că solicită anularea unei a treia decizii de punere în aplicare a Comisiei, trebuie definit obiectul litigiului înainte de a se pronunța cu privire la capetele de cerere vizate la punctul menționat.

21 Pe de altă parte, de la bun început, în măsura în care reclamanta solicită Tribunalului să oblige Comisia să prezinte prima decizie atacată (a se vedea punctul 17 de mai sus), este suficient să se arate că o asemenea cerere procedurală nu constituie propriu-zis o „concluzie” în sensul articolului 76 litera (e) din Regulamentul de procedură al Tribunalului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 noiembrie 2002, G/Comisia, T-199/01, EU:T:2002:271, punctul 27), ci o cerere prin care se urmărește în esență ca Tribunalul să dispună o activitate de cercetare judecătorească în temeiul articolului 91 litera (b) din regulamentul menționat. În această privință, trebuie amintit că, în răspuns la măsura de organizare a procedurii, Comisia a prezentat această decizie, precum și a doua decizie atacată, astfel încât cererea menționată este lipsită de obiect.

Observații introductive cu privire la obiectul litigiului

22 În ședință, reclamanta a susținut că concluziile care figurează la punctul 16 de mai sus trebuie să acopere și o a treia decizie de punere în aplicare a Comisiei prin care se acordă intervenientei o nouă autorizație care îi permite să se conformeze actelor cu putere de lege citate în anexă până în luna aprilie 2026 în ceea ce privește titlurile de valoare sau fondurile reclamantei care sunt păstrate sau depozitate la intervenientă, a căror existență a fost confirmată de Comisie în ședință.

23 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, potrivit articolului 86 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, în versiunea rezultată din modificările din 12 august 2024 (JO L, 2024/2095) intrate în vigoare la 1 septembrie 2024, un reclamant poate să adapteze cererea introductivă în cel mult două săptămâni de la notificarea unei decizii de stabilire a datei ședinței de audiere a pledoariilor sau înainte de notificarea deciziei Tribunalului de a se pronunța fără parcurgerea fazei orale a procedurii. Or, în speță, întrucât decizia de stabilire a datei ședinței de audiere a pledoariilor a fost notificată reclamantei la 11 aprilie 2025, termenul de două săptămâni de la notificarea acestei decizii a expirat la 25 aprilie 2025, astfel încât cererea formulată de reclamantă în ședință de extindere a acțiunii la cea de a treia decizie de punere în aplicare a Comisiei menționată la punctul 22 de mai sus a fost prezentată în afara termenului și, prin urmare, este inadmisibilă.

Cu privire la al doilea și la al treilea capăt de cerere ale reclamantei

24 În primul rând, în ședință, reclamanta a arătat că, deși, în opinia sa, nu mai este necesară pronunțarea cu privire la al treilea capăt de cerere menționat la punctul 16 de mai sus, prin care solicită Tribunalului interzicerea „prelungirii” de către Comisie a autorizației inițiale, ea nu a renunțat la acest capăt de cerere și a menținut că Tribunalul trebuie să se pronunțe cu privire la acesta.

25 În această privință, este suficient să se amintească faptul că, în cadrul controlului de legalitate întemeiat pe articolul 263 TFUE, Tribunalul nu are competența de a adresa somații instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii (a se vedea Ordonanța din 22 septembrie 2016, Gaki/Comisia, C-130/16 P, nepublicată, EU:C:2016:731, punctul 14 și jurisprudența citată). În consecință, cererea menționată trebuie respinsă din cauza necompetenței Tribunalului de a o soluționa.

26 În al doilea rând, în ceea ce privește al doilea capăt de cerere menționat la punctul 16 de mai sus, prin care reclamanta solicită Tribunalului să declare nelegal refuzul accesului și al divulgării deciziilor atacate, este suficient să se amintească faptul că acesta nu este competent, în cadrul controlului de legalitate întemeiat pe articolul 263 TFUE, să pronunțe hotărâri declarative (a se vedea Hotărârea din 4 februarie 2009, Omya/Spania, T-145/06, EU:T:2009:27, punctul 23 și jurisprudența citată). În consecință, cererea menționată trebuie respinsă din cauza necompetenței Tribunalului de a o soluționa.

Cu privire la primul capăt de cerere al reclamantei

27 În susținerea primului capăt de cerere menționat la punctul 16 de mai sus, prin care reclamanta solicită Tribunalului anularea deciziilor atacate, aceasta din urmă invocă trei motive, întemeiate în esență, primul, pe încălcarea de către Comisie a principiului neretroactivității în prima decizie atacată, al doilea, pe încălcarea drepturilor sale procedurale și, al treilea, pe exercitarea eronată de către Comisie a puterii sale de apreciere. În plus, în urma prezentării deciziilor atacate în fața Tribunalului în răspuns la măsura de organizare a procedurii, aceasta a invocat patru motive noi, întemeiate în esență, al patrulea, pe o eroare de fapt, al cincilea, pe încălcarea de către Comisie a principiului neretroactivității în a doua decizie atacată, al șaselea, pe caracterul imprecis al deciziilor atacate și, al șaptelea, pe o eroare de apreciere săvârșită de Comisie.

28 Prin urmare, trebuie să se examineze motivele prezentate de reclamantă în susținerea cererii de anulare a deciziilor atacate începând cu al doilea motiv, apoi al patrulea motiv, apoi primul și al cincilea motiv și terminând cu al treilea, al șaselea și al șaptelea motiv.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat în esență pe încălcarea drepturilor procedurale ale reclamantei

29 Reclamanta arată că, în măsura în care a fost ascultată, prima decizie atacată ar fi trebuit să fie motivată și să îi fie comunicată în întregime. Aceasta adaugă că are un interes să cunoască motivele deciziei menționate și că, în speță, problema care se ridică este cunoașterea modului în care au fost luate în considerare argumentele sale.

30 Comisia și intervenienta contestă aceste argumente.

31 Este cert că, în speță, după adoptarea deciziilor atacate, Comisia nu a comunicat reclamantei textul lor complet, ci numai o descriere a conținutului celei dintâi. De altfel, textul complet al deciziilor menționate nu a fost comunicat reclamantei decât în cadrul prezentei proceduri, astfel cum s-a amintit la punctul 21 de mai sus.

32 Cu toate acestea, în primul rând, trebuie menționat că, după cum arată reclamanta însăși, Regulamentul nr. 2271/96 nu obligă Comisia să comunice o decizie de acordare a unei autorizații în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din acesta terțului vizat de măsurile restrictive ale țării terțe (denumit în continuare „terțul vizat de măsurile restrictive”), precum reclamanta, în legătură cu care solicitantul, precum intervenienta, a fost autorizat să se conformeze actelor cu putere de lege citate în anexă. Același lucru este valabil și pentru Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1101 al Comisiei din 3 august 2018 de stabilire a criteriilor de aplicare a articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 (JO 2018, L 199 I, p. 7), al cărui articol 5 alineatul (3) prevede numai că Comisia comunică solicitantului decizia finală.

33 De altfel, reclamanta nu se întemeiază pe nicio dispoziție precisă în susținerea celui de al doilea motiv. Cu toate acestea, în măsura în care pare să susțină că articolul 296 al doilea paragraf TFUE ar impune indirect ca motivarea deciziilor atacate să îi fie comunicată, este necesar să se arate că, deși dispoziția menționată privește motivarea actelor juridice, ea nu reglementează nicidecum problema persoanelor cărora trebuie să le fie comunicat un act juridic. În plus, în această ultimă privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 297 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, deciziile care se adresează unui destinatar îi sunt notificate. Or, în speță, deciziile atacate se adresează numai intervenientei ca destinatar, iar reclamanta nu susține că ar avea această calitate.

34 Pe de altă parte, în măsura în care argumentele reclamantei privind motivarea primei decizii atacate ar trebui înțelese, în pofida caracterului lor general, în sensul că invocă o pretinsă nemotivare a deciziei menționate în ceea ce privește observațiile pe care le-a prezentat Comisiei, este suficient să se arate că, în considerentul (14) al acestei decizii, Comisia a expus argumentele prezentate de reclamantă, precum și răspunsurile sale la acestea. Prin urmare, nu se poate constata nicio nemotivare în această privință.

35 În al doilea rând, reclamanta susține că, întrucât a fost ascultată în cursul procedurii administrative care a condus la adoptarea primei decizii atacate, ea ar fi trebuit să primească textul complet al deciziilor atacate.

36 Este adevărat că, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 12 și 13 de mai sus, reclamanta, după ce a sesizat Comisia, a fost ascultată efectiv în cursul procedurii administrative care a condus la adoptarea primei decizii atacate și a fost informată de Comisie cu privire la rezultatul acestei proceduri, primind o descriere a conținutului acestei decizii.

37 Totuși, aceste împrejurări nu sunt susceptibile, ca atare, să dea naștere unor noi obligații în sarcina Comisiei față de reclamantă, în special obligații de comunicare a deciziilor atacate în favoarea acesteia.

38 Astfel, Regulamentul nr. 2271/96 și Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101 nu prevăd niciun rol procedural pentru terții vizați de măsurile restrictive, care nu sunt nici informați, nici ascultați de Comisie în cadrul procedurii de adoptare a unei decizii în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96. Cu alte cuvinte, legiuitorul Uniunii a optat pentru instituirea unui sistem în cadrul căruia interesele terților respectivi nu trebuie să fie luate în considerare, iar acești terți nu trebuie să fie asociați la procedurile desfășurate în temeiul dispoziției menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2023, IFIC Holding/Comisia, T-8/21, EU:T:2023:387, punctele 107 și 111).

39 Astfel, chiar dacă, într-un anumit caz, Comisia decide să audieze terțul vizat de măsurile restrictive, în special pentru a obține informații sau pentru a-l informa cu privire la existența sau la rezultatul unei proceduri desfășurate în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96, o asemenea împrejurare nu poate avea drept consecință modificarea echilibrului sistemului instituit de legiuitor în cadrul regulamentului menționat și mai ales impunerea în sarcina Comisiei a obligației de a comunica unui asemenea terț o decizie adoptată în temeiul dispoziției respective.

40 Pe de altă parte, contrar celor sugerate de reclamantă, existența unei asemenea obligații în sarcina Comisiei nu poate depinde de interesul și nici măcar de utilitatea pe care aceasta ar putea să o prezinte pentru reclamantă, în special din motivul că ar fi interesant să cunoască modul în care au fost luate în considerare argumentele sale.

41 Rezultă că, în speță, simplul fapt că Comisia, sesizată de reclamantă, a ascultat-o în cursul procedurii administrative care a condus la adoptarea primei decizii atacate și i-a comunicat o descriere a conținutului acestei decizii nu a dat naștere în sarcina sa la obligația de a-i comunica decizia menționată și nici măcar a doua decizie atacată.

42 În al treilea rând, în măsura în care reclamanta invocă încălcarea drepturilor sale procedurale prin faptul că Comisia ar fi trebuit să îi comunice deciziile atacate de îndată ce acestea au fost adoptate, trebuie amintit că, după cum reiese din cuprinsul punctelor 38-41 de mai sus, ea nu dispune de asemenea drepturi în cadrul sistemului instituit prin Regulamentul nr. 2271/96 și prin Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101.

43 Prin urmare, nu se poate considera că, prin faptul că nu a comunicat reclamantei textul complet al deciziilor atacate după adoptarea lor, Comisia a încălcat în vreun fel drepturile procedurale pe care reclamanta nu le deținea și nu putea să le dețină în cadrul sistemului instituit prin Regulamentul nr. 2271/96 și prin Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101.

44 În al patrulea rând, în orice caz, trebuie amintit că necomunicarea unui act, deși poate avea o incidență asupra momentului la care începe să curgă termenul de introducere a acțiunii, nu justifică, în sine, anularea acestui act. Desigur, nu poate fi exclusă posibilitatea ca un reclamant să prezinte argumente din care să rezulte că, într-un anumit caz, necomunicarea unui act a avut drept consecință o atingere adusă drepturilor sale care ar justifica anularea acestuia (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctul 82).

45 Or, în speță, reclamanta nu a prezentat în fața Tribunalului argumente care să permită să se considere că necomunicarea textului complet al deciziilor atacate după adoptarea lor ar fi adus o astfel de atingere drepturilor sale, încât ar justifica, prin ea însăși, anularea acestor decizii.

46 Pe de altă parte, trebuie arătat că, după ce a fost informată de Comisie cu privire la conținutul primei decizii atacate, reclamanta a fost în măsură să introducă prezenta acțiune la Tribunal pentru a contesta legalitatea acesteia.

47 Rezultă din tot ceea ce precedă că al doilea motiv nu este fondat și trebuie respins.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat în esență pe o eroare de fapt

48 Reclamanta arată că deciziile atacate s-ar întemeia pe o bază factuală eronată. Comisia ar fi indicat în mod eronat în considerentul (13) al primei decizii atacate și în considerentul (11) al celei de a doua că MEB era deținută de Republica Islamică Iran, deși ar fi vorba despre o bancă cotată la Bursa din Teheran (Iran), ale cărei acțiuni ar fi deținute în esență de investitori privați. În considerentul (37) al primei decizii atacate, aceasta ar fi acordat o importanță decisivă acestui fapt eronat, calificând MEB drept „entitate iraniană”. În plus, în considerentele (21) și (22) ale acestei decizii, ea ar fi luat în considerare un acord încheiat de o întreprindere-soră a intervenientei cu autoritățile americane privind banca centrală iraniană și, prin urmare, o situație diferită de cea a unei întreprinderi private cu sediul în Iran, precum MEB.

49 Comisia și intervenienta contestă aceste argumente.

50 De la bun început, trebuie arătat astfel că, în timp ce în considerentul (13) al primei decizii atacate și în considerentul (11) al celei de a doua Comisia a arătat că MEB este deținută de Republica Islamică Iran, reclamanta a susținut, fără a fi contrazisă în mod valabil de Comisie, că MEB este o bancă privată iraniană. Întrebată cu privire la acest aspect în ședință, Comisia a admis că elementele din dosar nu permiteau să se considere că MEB este deținută de Republica Islamică Iran.

51 Cu toate acestea, presupunând chiar că mențiunea cuprinsă în deciziile atacate cu privire la proprietatea MEB ar fi inexactă, aceasta nu ar avea un impact asupra legalității deciziilor respective.

52 Astfel, după cum reiese din considerentele (12) și (13) ale primei decizii atacate și din considerentele (10) și (11) ale celei de a doua, aceste decizii nu se întemeiază pe împrejurarea că MEB ar fi deținută de Republica Islamică Iran, ci pe faptul, necontestat de părți, că MEB figurează pe lista SDN în ceea ce privește sancțiunile secundare. Prin urmare, faptul că MEB este vizată de sancțiunile menționate, prevăzute de actele cu putere de lege citate în anexă, în legătură cu prejudiciul care ar rezulta pentru intervenientă și pentru Uniune în cazul nerespectării acestor acte cu putere de lege, este cel care a determinat intervenienta să solicite Comisiei autorizația de a se conforma actelor cu putere de lege menționate, iar pe aceasta din urmă să i-o acorde. În schimb, împrejurarea că MEB este deținută de entități publice sau private este lipsită de incidență în această privință.

53 În plus, contrar celor susținute de reclamantă, din deciziile atacate nu reiese că, în susținerea aprecierilor care au determinat-o să acorde autorizația inițială, Comisia s-a întemeiat pe faptul că MEB ar fi fost deținută de Republica Islamică Iran.

54 Pe de o parte, deși Comisia s-a referit la MEB ca fiind o entitate „iraniană” în considerentul (37) al primei decizii atacate, această mențiune nu poate fi înțeleasă în sensul că Comisia s-ar fi întemeiat pe considerația că MEB ar fi fost deținută de Republica Islamică Iran. Astfel, este cert că MEB este cotată la Bursa din Teheran, așa încât Comisia se putea referi la aceasta ca fiind o entitate „iraniană” indiferent de faptul că este în proprietate publică sau privată. De altfel, reclamanta însăși, în cererea introductivă, a descris MEB ca fiind o bancă „iraniană”.

55 Pe de altă parte, deși Comisia s-a referit la o tranzacție încheiată de o întreprindere-soră a intervenientei cu autoritățile americane în considerentele (21) și (22) ale primei decizii atacate[, precum și în considerentul (27) și în nota de subsol 10 din a doua decizie atacată], împrejurarea invocată de reclamantă că această tranzacție privea relațiile întreprinderii menționate cu banca centrală iraniană, iar nu cu o entitate privată, este de asemenea fără incidență și nu înseamnă că Comisia s-ar fi întemeiat pe un element lipsit de relevanță. Astfel, din aceste considerente reiese că, prin referirea la tranzacția menționată, Comisia urmărea să furnizeze un exemplu al riscului suportat de intervenientă în cazul unei încălcări a actelor cu putere de lege citate în anexă și al unei tranzacții încheiate în acest scop cu autoritățile americane, indiferent de faptul că entitatea cu care această întreprindere a întreținut relații comerciale este în proprietate publică sau privată.

56 Rezultă din tot ceea ce precedă că al patrulea motiv este inoperant și trebuie respins.

Cu privire la primul și la al cincilea motiv, întemeiate în esență pe încălcarea principiului neretroactivității

57 Reclamanta susține că autorizația inițială și noua autorizație au avut efect retroactiv. În opinia sa, în prima decizie atacată, adoptată la 27 aprilie 2023, Comisia a autorizat intervenienta să blocheze activele sale începând de la prezentarea primei cereri de autorizare, și anume de la 26 februarie 2021. De asemenea, a doua decizie atacată s-ar aplica începând de la expirarea autorizației inițiale. Or, potrivit reclamantei, ținând seama de principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, actele juridice nu pot în principiu să fie aplicate retroactiv. Nici Regulamentul nr. 2271/96, nici Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101 nu ar prevedea un asemenea efect retroactiv, care ar fi chiar exclus în mod expres prin nota de orientare a Comisiei din 7 august 2018, intitulată „Întrebări și răspunsuri: adoptarea actualizării [Regulamentului nr. 2271/96]” (JO 2018, C 277 I, p. 4, denumită în continuare „nota de orientare”), care arată că o cerere de autorizare nu are efect suspensiv și că solicitanții sunt obligați să respecte Regulamentul nr. 2271/96 până la acordarea unei autorizații. Reclamanta apreciază că putea, așadar, să aprecieze în mod legitim că autorizațiile respective nu ar avea efect retroactiv.

58 Reclamanta adaugă că articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 protejează în primul rând operatorii Uniunii împotriva aplicării actelor cu putere de lege citate în anexă și că nu se poate deroga de la acesta decât în cazuri excepționale, astfel încât o autorizație retroactivă ar constitui o eroare pentru aplicarea efectivă și disuasivă a acestui regulament. Diferența făcută de Comisie între lipsa efectului suspensiv al unei cereri de autorizare în sensul notei de orientare și posibilitatea unui efect retroactiv al autorizației ar fi artificială și nu ar fi prevăzută de regulamentul menționat. În plus, în speță, reclamanta afirmă că nu poate înțelege modul în care un asemenea efect retroactiv ar permite evitarea unui prejudiciu grav pentru interesele Uniunii sau ale solicitantului, întrucât nu i-a fost transmisă autorizația completă. În plus, în opinia sa, nu este necesar ca protecția oferită de o autorizație împotriva sancțiunilor care decurg din dreptul Uniunii să fie retroactivă, în condițiile în care ea este prejudiciată de retroactivitatea autorizării.

59 Comisia și intervenienta combat această argumentație.

60 Principiul securității juridice, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii și care are drept corolar principiul protecției încrederii legitime, impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, astfel încât persoanele interesate să se poată orienta în situații și în raporturi juridice care se află sub incidența ordinii juridice a Uniunii (a se vedea Hotărârea din 25 septembrie 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, punctul 44 și jurisprudența citată). Aceasta este situația în special atunci când aceste norme pot avea consecințe nefavorabile asupra persoanelor fizice și a întreprinderilor (a se vedea Hotărârea din 27 noiembrie 2024, Nord Stream 2/Parlementul și Consiliul, T-526/19 RENV, EU:T:2024:864, punctul 45 și jurisprudența citată).

61 Principiul securității juridice se opune, ca regulă generală, ca punctul de plecare al aplicării în timp a unui act al Uniunii să fie stabilit la o dată anterioară publicării sau notificării acestuia, după caz. Situația poate fi diferită, în mod excepțional, atunci când acest lucru este impus de un scop de interes general și când încrederea legitimă a persoanelor interesate este respectată în mod corespunzător (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2005, „Goed Wonen”, C-376/02, EU:C:2005:251, punctul 33, Hotărârea din 13 februarie 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punctul 36, și Hotărârea din 8 martie 2023, Assaad/Consiliul, T-426/21, EU:T:2023:114, punctul 212).

62 Cu titlu introductiv, trebuie să se constate că, contrar celor sugerate de Comisie și de intervenientă, reclamanta susține în mod întemeiat că autorizația inițială și noua autorizație au fost acordate în favoarea intervenientei în mod retroactiv prin deciziile atacate.

63 Astfel, în ceea ce privește, pe de o parte, prima decizie atacată, este adevărat că din articolul 3 din aceasta reiese că ea este valabilă pentru o perioadă de 12 luni de la data notificării sale. Totuși, articolul 1 din această decizie arată, în conformitate cu considerentul (39) al acesteia, că intervenienta este autorizată să se conformeze actelor cu putere de lege citate în anexă în privința reclamantei „de la data la care a solicitat această autorizație”. După cum reiese din considerentul (7) al aceleiași decizii, prima cerere de autorizare a fost depusă de intervenientă la Comisie la 26 februarie 2021. În consecință, autorizația inițială acordată printr-o asemenea decizie are efect retroactiv, întrucât din coroborarea articolelor 1 și 3 din decizia menționată reiese că data de la care produce efecte această autorizație nu a fost stabilită la data notificării către intervenientă a deciziei în discuție (adoptată la 27 aprilie 2023), ci anterior, la data acestei cereri de autorizare (26 februarie 2021).

64 În ceea ce privește, pe de altă parte, a doua decizie atacată, din articolul 3 din aceasta reiese că ea este valabilă pentru o perioadă de 12 luni începând, în conformitate cu considerentul (43) al deciziei, de la data „expirării [autorizației inițiale] (26 aprilie 2024)”. În consecință, noua autorizație acordată prin această decizie are în fapt efect retroactiv, întrucât data de la care produce efecte această autorizație nu a fost stabilită la data notificării către intervenientă a deciziei menționate (adoptată la 24 iunie 2024), ci anterior, la data expirării autorizației inițiale (26 aprilie 2024).

65 În aceste condiții, trebuie să se examineze dacă, așa cum susține reclamanta, Comisia a acordat în mod nejustificat, retroactiv, autorizația inițială și noua autorizație în favoarea intervenientei, amintindu-se că reclamanta este vizată în motivarea și în dispozitivul deciziilor atacate. Prin urmare, poziția reclamantei este cea în raport cu care trebuie examinată legalitatea acestei retroactivități.

66 În primul rând, reclamanta susține că Regulamentul nr. 2271/96, Regulamentul de punere în aplicare 2018/1101 și nota de orientare nu prevăd în mod expres posibilitatea de a acorda intervenientei o autorizație precum autorizația inițială sau noua autorizație acordate prin deciziile atacate în mod retroactiv și exclud chiar în mod expres o asemenea posibilitate.

67 În această privință, este suficient să se arate că, atunci când sunt îndeplinite condițiile amintite la punctul 61 de mai sus, competența instituțiilor, a organelor, a oficiilor și a agențiilor Uniunii de a adopta, cu titlu excepțional, un act cu efect retroactiv decurge din principiile generale ale dreptului Uniunii, fără a fi condiționată de existența unui temei juridic explicit în reglementarea în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2024, NRW. Bank/CRU, T-466/16 RENV, EU:T:2024:111, punctul 165).

68 În consecință, lipsa unui temei juridic explicit nu se opune posibilității Comisiei, cu titlu excepțional, de a acorda retroactiv unui solicitant o autorizație în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96, în măsura în care sunt îndeplinite cele două condiții cumulative amintite la punctul 61 de mai sus, și anume, în primul rând, ca scopul urmărit de actul atacat să impună să i se confere un efect retroactiv și, în al doilea rând, ca încrederea legitimă a persoanelor interesate să fi fost respectată în mod corespunzător.

69 De altfel, trebuie arătat că, contrar celor susținute de reclamantă, niciunul dintre actele pe care le invocă nu exclude în mod expres posibilitatea de a acorda în mod retroactiv o autorizație precum autorizația inițială sau noua autorizație acordate prin deciziile atacate. În plus, reclamanta nu menționează în mod precis nicio dispoziție în susținerea argumentației sale, ci se limitează să invoce, pentru a stabili existența unei încrederi legitime, răspunsul la întrebarea nr. 20 din nota de orientare, al cărui domeniu de aplicare va fi examinat în continuare.

70 În al doilea rând, în ceea ce privește cele două condiții cumulative amintite la punctul 61 de mai sus, reclamanta susține în esență, pe de o parte, că retroactivitatea autorizației inițiale și cea a noii autorizații nu ar fi fost justificate de Comisie și, pe de altă parte, că se putea aștepta ca aceste autorizații să nu fie acordate cu efect retroactiv având în vedere conținutul notei orientative.

– *Cu privire la scopul care justifică retroactivitatea*

71 În măsura în care o autorizație derogatorie acordată de Comisie în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 are ca obiectiv să evite ca, în împrejurări specifice și justificate în mod corespunzător, un prejudiciu grav pentru interesele Uniunii sau ale solicitantului să rezulte din nerespectarea actelor cu putere de lege citate în anexă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2023, IFIC Holding/Comisia, T-8/21, EU:T:2023:387, punctul 112), nu se poate exclude ca, în vederea realizării unui asemenea obiectiv, Comisia să poată fi determinată să acorde un efect retroactiv unei asemenea autorizații dacă acest lucru se dovedește necesar pentru atingerea scopului urmărit, independent chiar de faptul că o asemenea retroactivitate a fost sau nu solicitată de solicitant.

72 Trebuie amintit că prima condiție menționată la punctul 61 de mai sus și care se referă la scopul ce trebuie atins implică să se verifice dacă decizia retroactivă urmărește să îndeplinească cel puțin un scop de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Éditions Odile Jacob/Comisia, C-514/14 P, nepublicată, EU:C:2016:55, punctul 50). În această privință, reiese din jurisprudență că actele Uniunii care au efect retroactiv trebuie să cuprindă în motivele lor, într-un mod clar și neechivoc, mențiunile care justifică efectul retroactiv vizat (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2020, Slovenia/Comisia, T-626/17, EU:T:2020:402, punctul 122 și jurisprudența citată).

73 În speță, trebuie să se constate că în deciziile atacate Comisia a indicat în mod expres motivele care au determinat-o să acorde un efect retroactiv autorizației inițiale și noii autorizații.

74 Pe de o parte, considerentul (39) al primei decizii atacate arată că Comisia a decis să acorde autorizația inițială începând de la data primei cereri de autorizare, întrucât această acordare fusese amânată în considerarea unor evaluări politice, iar nu din cauza unei erori a intervenientei. În această privință, considerentele (37) și (38) ale deciziei menționate explică mai detaliat aceste evaluări politice și legătura lor cu obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 2271/96, precum și cu obiectivele de politică generală ale Uniunii. Rezultă, așadar, în esență din această decizie că durata prelungită, desigur regretabilă, a procedurii administrative care a condus la amânarea adoptării aceleiași decizii, pentru motive de natură politică independente de intervenientă, a determinat Comisia să acorde autorizarea menționată în mod retroactiv.

75 Pe de altă parte, considerentul (43) al celei de a doua decizii atacate arată că Comisia a decis să acorde noua autorizație începând de la data expirării autorizației inițiale din motive de continuitate având în vedere riscurile pentru interesele intervenientei și ale Uniunii. Amintindu-se că, în temeiul articolului 3 al doilea paragraf din prima decizie atacată, intervenienta era obligată

să solicite o eventuală nouă autorizație cu trei luni înainte de expirarea acestei decizii, din considerentul (14) al celei de a doua decizii atacate reiese că intervenienta a solicitat efectiv o nouă autorizație la 25 ianuarie 2024, respectiv cu trei luni înainte de expirarea autorizației inițiale. Rezultă, așadar, în esență din această din urmă decizie că durata prelungită, la fel de regretabilă, a procedurii administrative care a condus la adoptarea acestei din urmă decizii este cea care a determinat Comisia să acorde noua autorizație în mod retroactiv pentru a asigura continuitatea cu prima decizie atacată.

76 În această privință, deși reclamanta contestase inițial lipsa justificării efectului retroactiv decis de Comisie, ea nu a invocat ulterior, după ce a primit textul complet al deciziilor atacate prezentat de Comisie în răspuns la măsura de organizare a procedurii, inclusiv în motivele sale noi, niciun argument prin care să conteste temeinicia mențiunilor care figurează în deciziile respective în ceea ce privește justificarea acestui efect retroactiv. În măsura în care niciun argument al reclamantei nu vizează asemenea mențiuni, aceasta nu reușește să demonstreze că efectul retroactiv decis în speță de Comisie ar fi inoportun sau nu ar fi necesar având în vedere scopul care trebuie atins.

77 Cel mult, reclamanta a contestat, în cadrul celui de al patrulea motiv, precum și în ședință în răspuns la întrebările Tribunalului, constatarea efectuată în considerentul (37) al primei decizii atacate, potrivit căreia MEB ar fi „iraniană”. Or, această constatare nu este inexactă pentru motivele arătate la punctul 54 de mai sus. În plus, în orice caz, un asemenea argument al reclamantei nu este susceptibil să demonstreze existența unei erori de drept sau de apreciere care ar fi fost săvârșită de Comisie în ceea ce privește justificarea retroactivității.

78 În consecință, din moment ce niciun argument al reclamantei nu este susceptibil să repună în discuție explicațiile furnizate de Comisie în deciziile atacate în ceea ce privește justificarea retroactivității decise în aceste decizii, este necesar să se constate că reclamanta nu a demonstrat că lipsește prima condiție amintită la punctul 61 de mai sus și care se referă la scopul ce trebuie atins.

– Cu privire la încrederea legitimă susceptibilă să fie determinată, în ceea ce o privește pe reclamantă, de nota de orientare

79 Respectarea încrederii legitime constituie una dintre condițiile care trebuie îndeplinite pentru ca un act al Uniunii să poată avea efect retroactiv, cu respectarea principiului securității juridice (Hotărârea din 8 martie 2023, Assaad/Consiliul, T-426/21, EU:T:2023:114, punctul 226).

80 În această privință, trebuie amintit că, întrucât retroactivitatea unui act al Uniunii nu este admisă decât în mod excepțional, nu se poate impune unui particular să facă dovada că a primit asigurări în sensul că nu va fi adoptat un act cu efect retroactiv, ci revine instanței sarcina de a verifica, pe baza argumentelor acestui particular și ținând seama de ansamblul împrejurărilor speței, că actul în cauză a fost adoptat cu respectarea încrederii legitime a acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2023, Assaad/Consiliul, T-426/21, EU:T:2023:114, punctele 227, 235 și 236).

81 Potrivit reclamantei, în esență, nota de orientare și mai precis răspunsul la întrebarea nr. 20 din această notă este cea care a determinat, în ceea ce o privește, o încredere legitimă referitoare la lipsa efectului retroactiv al unei autorizații acordate în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96.

82 În această privință, trebuie amintit că, desigur, nota de orientare nu stabilește nici norme, nici interpretări obligatorii din punct de vedere juridic (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, punctul 61).

83 Cu toate acestea, s-a statuat că, deși măsurile de ordin intern adoptate de o administrație a Uniunii nu pot fi calificate drept „norme de drept” pe care administrația ar fi, în orice caz, obligată să le respecte, ele prevăd totuși norme de conduită care indică practica ce trebuie urmată și de la care administrația nu se poate îndepărta într-un caz particular fără a furniza o motivare compatibilă cu principiul egalității de tratament. Adoptând asemenea norme de conduită și anunțând, prin publicarea lor, că le va aplica în viitor situațiilor vizate, administrația în cauză își limitează propria putere de apreciere și nu se poate abate de la aceste norme fără să riște să fie sancționată, dacă este cazul, în temeiul unei încălcări a principiilor generale de drept, precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime (a se vedea Hotărârea din 25 septembrie 2024, Kirimova/EUIPO, T-727/20 RENV, EU:T:2024:646, punctul 49 și jurisprudența citată).

84 Astfel, administrația Uniunii este obligată să respecte principiul protecției încrederii legitime atunci când aplică normele indicative pe care și le-a impus (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 mai 2013, Quinn Barlo ș.a./Comisia, C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351, punctul 53).

85 Or, nota de orientare, după cum precizează punctele sale introductive, „urmărește să ofere orientări cu privire la aplicarea anumitor dispoziții [ale Regulamentului nr. 2271/96]”. Prin urmare, nu se poate exclude ca mențiunile care figurează în nota respectivă să poată fi percepute ca norme indicative ale practicii pe care Comisia își propune să o urmeze în aplicarea regulamentului amintit și să fie, așadar, susceptibile să determine o încredere legitimă a persoanelor interesate, ceea ce trebuie totuși apreciat de la caz la caz, în funcție de conținutul mențiunilor în cauză.

86 În speță, răspunsul la întrebarea nr. 20 din nota de orientare pe care se întemeiază reclamanta, intitulată „[c]are sunt efectele autorizației?”, are următorul cuprins:

„Cererea de autorizație nu are efect suspensiv. Autorizația sub forma unei decizii de punere în aplicare a Comisiei intră în vigoare de la data la care este notificată solicitantului. Între timp, operatorii din Uniune sunt obligați să aplice [Regulamentul nr. 2271/96].”

87 Cu toate acestea, contrar celor susținute de reclamantă, asemenea mențiuni nu pot fi înțelese ca o autolimitare a competenței Comisiei de a conferi efect retroactiv unei eventuale autorizații acordate în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96.

88 În primul rând, deși titlul întrebării nr. 20 vizează „efectele autorizației”, precizările furnizate de Comisie în prima și în a treia teză ale răspunsului vizează mai degrabă consecințele cererii de autorizare. Astfel, nota de orientare amintește, în prima teză a răspunsului, că o asemenea cerere nu suspendă obligațiile care decurg din Regulamentul nr. 2271/96, așa încât, după depunerea cererii, după cum arată a treia teză a răspunsului, operatorii vizați de obligațiile respective trebuie să continue să se conformeze acestora până la pronunțarea deciziei Comisiei.

89 Or, după cum a arătat în esență Comisia în înscrisurile sale, problema consecințelor prezentării unei cereri de autorizare este distinctă de problema datei de la care produce efecte o eventuală autorizație care ar fi adoptată la finalul procedurii administrative inițiate prin prezentarea acestei cereri.

90 În al doilea rând, în a doua teză a răspunsului, nota de orientare arată că o eventuală autorizare, care ia forma unei decizii a Comisiei, „devine efectivă” de la notificarea sa solicitantului. Deși această mențiune privește, desigur, momentul de la care o autorizație „devine efectivă” sub forma unei decizii de punere în aplicare notificate solicitantului, ea nu face decât să reflecte, în această privință, conținutul articolului 297 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE.

91 Astfel, conform articolului 297 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, care constituie o normă generală în ceea ce privește intrarea în vigoare a deciziilor care se adresează unui destinatar, asemenea decizii produc efecte prin notificarea către destinatarii lor (Hotărârea din 13 februarie 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punctul 32).

92 Or, la fel cum din jurisprudență rezultă că norma generală prevăzută la articolul 297 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE nu poate fi înțeleasă în sensul că exclude posibilitatea ca, cu titlu excepțional, data intrării în vigoare a unei decizii care se adresează unui destinatar să poată fi stabilită la o dată anterioară celei a notificării sale către acest destinatar dacă sunt îndeplinite condițiile amintite la punctul 61 de mai sus (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 februarie 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, punctele 36 și 37), situația este aceeași, cu atât mai mult, în ceea ce privește a doua teză a răspunsului la întrebarea nr. 20 din nota de orientare. Astfel, jurisprudența Curții admite ca momentul intrării în vigoare a unui act să nu coincidă neapărat cu data producerii efectelor sale dacă acestui act îi poate fi recunoscut, în anumite condiții, un efect retroactiv (a se vedea prin analogie Hotărârea din 9 octombrie 2025, On Air Media Professionals și Different Media, C-416/24 și C-417/24, EU:C:2025:765, punctele 44-47).

93 Astfel, a doua teză a răspunsului la întrebarea nr. 20 din nota de orientare nu poate fi înțeleasă în sensul că, în practica Comisiei, data la care o autorizație produce efecte va coincide în mod necesar, în toate cazurile, cu data la care decizia de acordare a acestei autorizații va fi notificată solicitantului.

94 Rezultă că, în ansamblu, răspunsul la întrebarea nr. 20 din nota de orientare nu conține în realitate nicio normă de conduită indicativă pe care Comisia și-ar fi impus-o cu privire la retroactivitatea unei eventuale autorizări, acest răspuns limitându-se să amintească solicitanților în esență că aceștia rămân supuși obligațiilor care decurg din articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 până când Comisia se pronunță cu privire la cererea lor de autorizare și că eventuala decizie a Comisiei prin care li se acordă o autorizație derogatorie în temeiul celui de al doilea paragraf al acestui articol va intra în vigoare de la data la care le va fi notificată. În schimb, mențiunile care figurează în acest răspuns nu determină data de la care produce efecte o eventuală autorizație și în special nu precizează dacă această dată poate avea un caracter retroactiv.

95 Rezultă din ceea ce precedă că, contrar celor susținute de reclamantă, nota de orientare nu poate determina o încredere legitimă cu privire la lipsa efectului retroactiv al unei autorizații acordate în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96 și că, în consecință, argumentele reclamantei nu sunt susceptibile să demonstreze că a doua condiție amintită la punctul 61 de mai sus și referitoare la încrederea legitimă a persoanelor interesate nu era îndeplinită.

96 Rezultă din tot ceea ce precedă că Comisia nu a încălcat derogările care pot fi admise, cu titlu excepțional, în condițiile amintite la punctul 61 de mai sus, de la principiul neretroactivității și că, în consecință, nu a încălcat acest principiu. Prin urmare, primul și al cincilea motiv trebuie respinse.

Cu privire la al treilea, la al șaselea și la al șaptelea motiv, întemeiate în esență pe o eroare de apreciere și pe caracterul imprecis al deciziilor atacate

97 Reclamanta susține că Comisia și-a exercitat puterea de apreciere în mod eronat și disproporționat. Reclamanta susține că, din moment ce propune exclusiv servicii în sectorul umanitar, nu exista nicio amenințare în această privință pentru intervenientă în temeiul actelor cu putere de lege citate în anexă. În opinia sa, Comisia a autorizat, așadar, în mod eronat intervenienta să blocheze toate activele sale fără restricții, fără a ține seama de faptul că cele utilizate pentru operațiuni umanitare nu erau vizate de sancțiunile prevăzute de legile menționate. Prin urmare, Comisia ar fi trebuit să limiteze întinderea autorizației inițiale și a noii autorizații.

98 Potrivit reclamantei, dispozitivele deciziilor atacate sunt excesive, neclare și înșelătoare, ținând seama de mențiunile cuprinse în considerentul (14) al primei decizii atacate și în considerentul (42) al celei de a doua. Aceste dispozitive ar avea o întindere absolută, ar acorda o marjă de apreciere intervenientei și nu ar reflecta limitările cuprinse în considerentele menționate, cu care ar fi în ultimă instanță în contradicție.

99 Reclamanta adaugă că Comisia ar fi trebuit să verifice la ce sancțiuni era expusă și ce tranzacții intrau sub incidența actelor cu putere de lege citate în anexă, cu atât mai mult cu cât aceasta dovedise că realiza exclusiv operațiuni umanitare, care erau excluse în mod expres din domeniul sancțiunilor prevăzute de actele cu putere de lege menționate. În opinia sa, interesele Uniunii nu pot fi lezate în mod grav ca urmare a acțiunilor care intervin în domeniul umanitar, iar cererea intervenientei s-ar datora numai litigiului care există între ele. Reclamanta consideră că intervenienta nu poate decide când o tranzacție intră sub incidența sancțiunilor menționate, o asemenea apreciere trebuind să fie efectuată de Comisie.

100 Comisia și intervenienta contestă aceste argumente.

101 În primul rând, este necesar să se arate că argumentația reclamantei se întemeiază pe premise eronate întrucât, contrar celor susținute de ea, reiese în mod expres din deciziile atacate nu numai că Comisia a luat în considerare observațiile sale privind activitățile care, potrivit acesteia, nu intră în domeniul de aplicare al sancțiunilor, ci și că, ținând seama de aceste observații, Comisia a limitat întinderea autorizației inițiale și a noii autorizații la situațiile în care actele cu putere de lege citate în anexă impun intervenientei un anumit comportament în privința reclamantei.

102 Astfel, pe de o parte, în considerentul (14) punctul 2 al primei decizii atacate, Comisia a menționat observația reclamantei privind lipsa aplicabilității sancțiunilor pentru motivul că anumite operațiuni nu intră în domeniul lor de aplicare și, în consecință, a precizat că autorizația inițială autoriza intervenienta numai să „se conformeze” actelor cu putere de lege citate în anexă și că, prin urmare, operațiunile exceptate prin actele cu putere de lege menționate nu erau acoperite nici de autorizația menționată. Pe de altă parte, în conformitate cu această mențiune, articolul 1 din prima decizie atacată se limitează să autorizeze intervenienta „să se conformeze” acestor acte cu putere de lege, iar aceasta numai „în măsura în care este necesar” să „înghețe” anumite bunuri și să „refuze” anumite operațiuni.

103 Pe de altă parte, deși articolul 1 din a doua decizie atacată are un conținut identic cu cel din prima, considerentul (42) al celei de a doua decizii atacate amintește în mod expres că, având în vedere activitățile MEB în domeniul operațiunilor umanitare, noua autorizație autorizează intervenienta să înghețe anumite bunuri și să refuze anumite operațiuni numai în măsura în care acest lucru este impus de actele cu putere de lege citate în anexă și că, în consecință, orice operațiune exceptată prin actele cu putere de lege menționate nu este acoperită nici de autorizația menționată.

104 În aceste condiții, nu există nici contradicție între motivele și dispozitivul deciziilor atacate, nici o lipsă de claritate a acestora în ceea ce privește întinderea autorizației inițiale și a noii autorizații.

105 În al doilea rând, constatările efectuate la punctele 101 și 103 de mai sus implică de asemenea că, contrar celor sugerate de reclamantă, nici întinderea autorizației inițiale și a noii autorizații și, prin urmare, a deciziilor atacate nu este excesivă sau absolută ori chiar disproporționată sau imprecisă, ci este limitată la comportamentele la care intervenienta este obligată în temeiul actelor cu putere de lege citate în anexă și aceasta strict în măsura în care o autorizează să înghețe anumite bunuri și să refuze anumite operațiuni ale reclamantei în temeiul acestor acte cu putere de lege.

106 În al treilea rând, în măsura în care reclamanta susține că ar fi revenit Comisiei sarcina de a identifica fiecare operațiune în legătură cu care intervenienta era autorizată să se conformeze actelor cu putere de lege citate în anexă, este suficient să se arate că nici o asemenea argumentație nu poate fi reținută, întrucât se întemeiază pe o înțelegere eronată nu doar a domeniului de aplicare al deciziilor atacate, astfel cum a fost explicat la punctele 101-103 de mai sus, ci și a întinderii evaluării efectuate de Comisie în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96.

107 Astfel, cu ocazia evaluării unei cereri de autorizare în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96, Comisia este chemată să examineze numai dacă interesele solicitantului sau ale Uniunii riscă să sufere un prejudiciu grav în ipoteza în care solicitantul nu se conformează actelor cu putere de lege citate în anexă în privința unui terț vizat de măsurile restrictive. În măsura în care un asemenea terț este vizat de actele cu putere de lege menționate, examinarea impusă de dispoziția respectivă este independentă de aspectul dacă anumite operațiuni ale acestui terț ar putea fi exceptate în temeiul acestor acte cu putere de lege.

108 Astfel, nu este de competența Comisiei, în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96, să califice eventualele operațiuni sau bunuri ale acestui terț în lumina actelor cu putere de lege citate în anexă întrucât aceasta nu poate să verifice nici tipologia unei operațiuni sau a unui activ al unui asemenea terț, nici situația sa în raport cu actele cu putere de lege menționate și cu eventualele lor exceptări. Prin urmare, contrar celor solicitate de reclamantă, nu este necesar în prezenta cauză ca Tribunalul să dispună efectuarea unei expertize pentru a interpreta domeniul de aplicare al acestor acte cu putere de lege sau să adopte alte măsuri pentru a obține rapoarte ale unor experți cu privire la activitățile reclamantei sau pentru a audia în această privință auditorii acesteia în calitate de martori.

109 În al patrulea rând, împrejurarea invocată de reclamantă că intervenienta interpretează prea larg autorizația inițială și noua autorizație în sensul că o autorizează să înghețe toate activele sale este lipsită de relevanță. Astfel, o asemenea împrejurare ține de aplicarea corectă de către intervenientă a autorizațiilor menționate, iar nu de legalitatea deciziilor atacate, care acordă aceste autorizații.

110 Pe de altă parte, contrar celor sugerate de reclamantă, autorizația inițială și noua autorizație nu lasă nicio marjă de apreciere intervenientei în această privință. Astfel, dacă actele cu putere de lege citate în anexă nu îi impun obligația de a îngheța anumite bunuri sau de a refuza anumite operațiuni ale reclamantei, autorizațiile menționate nu se aplică, iar intervenienta este obligată să se conformeze interdicției prevăzute la articolul 5 primul paragraf din Regulamentul nr. 2771/96.

111 În al cincilea rând, în măsura în care reclamanta invocă un abuz de putere, în măsura în care autorizația inițială și noua autorizație ar fi fost acordate ca urmare a litigiului existent între aceasta și intervenientă în fața instanțelor germane, este suficient să se arate că prima decizie atacată nu conține nicio mențiune în acest sens, ci se întemeiază pe alte considerații. Pe de altă parte, deși din considerentele (18) și (19) ale celei de a doua decizii atacate reiese că intervenienta s-a referit la acest litigiu în noua sa cerere de autorizare, reiese de asemenea din considerentul (20) al deciziei respective că Comisia a exclus în mod expres relevanța acestuia pentru acordarea unei eventuale noi autorizații în temeiul articolului 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 2271/96. Prin urmare, prezenta afirmație nu poate fi reținută.

112 Rezultă din tot ceea ce precedă că argumentele reclamantei nu sunt susceptibile să demonstreze nici că Comisia a săvârșit o eroare de apreciere, în special în ceea ce privește conținutul autorizației inițiale și al noii autorizații, nici că deciziile atacate sunt imprecise în această privință, nici că Comisia și-a exercitat competențele în mod abuziv. Prin urmare, al treilea, al șaselea și al șaptelea motiv trebuie respinse.

113 Cererea de anulare a deciziilor atacate trebuie, așadar, să fie respinsă ca nefondată.

114 În consecință, este necesar să se respingă acțiunea în totalitate, fără a fi necesară pronunțarea cu privire la admisibilitatea acesteia, în legătură cu care reclamanta solicită Tribunalului să se pronunțe fără a intra în dezbaterea fondului (a se vedea punctul 17 de mai sus) pentru a clarifica, în opinia sa, „[r]aportul dintre acțiunea în anulare și [o eventuală] procedură preliminară” și asupra căreia intervenienta a exprimat îndoieli. Astfel, pe de o parte, în ceea ce privește cererea reclamantei, deși, desigur, articolul 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că pârâtul poate solicita Tribunalului să se pronunțe asupra inadmisibilității acțiunii fără a intra în dezbaterea fondului, o asemenea cerere nu poate proveni, în sensul acestui articol, de la reclamant. Pe de altă parte, în ceea ce privește îndoielile exprimate de intervenientă, trebuie amintit că o parte a cărei cerere de intervenție într-un litigiu în susținerea pârâtului este admisă nu are calitatea de a invoca o cauză de inadmisibilitate care nu a fost formulată în concluziile acestuia din urmă, astfel încât Tribunalul nu este obligat să se pronunțe în mod explicit cu privire la temeinicia acestei cauze de inadmisibilitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2022, PNB Banka/BCE, T-275/19, EU:T:2022:781, punctele 93 și 94 și jurisprudența citată). În orice caz, în împrejurările prezentei cauze, întrucât examinarea admisibilității acțiunii necesită o analiză complexă, o bună administrare a justiției justifică respingerea pe fond a acțiunii fără pronunțarea prealabilă cu privire la admisibilitatea acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punctul 52).

Cu privire la cheltuielile de judecată

115 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Comisie și de intervenientă, conform concluziilor acestora din urmă.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Obligă Middle East Bank, Munich Branch să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană și de Clearstream Banking AG.**

Papasavvas Marcoulli Schwarcz

Valasidis Spangsberg Grønfeldt

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 10 decembrie 2025.

Semnături